

A Qualidade dos Serviços de Protecção às Crianças e Jovens — As Respostas Institucionais¹

Paula Cristina Marques Martins*
pcmartins@iec.uminho.pt

Introdução

As medidas de colocação de crianças e jovens fora do contexto da família, não obstante a sua especificidade, têm uma relação solidária, constituindo-se como respostas interdependentes. Todavia, dadas as suas características diferenciadas, registam percursos evolutivos próprios, com períodos de investimento político preferencial. Pontualmente, tem-se assistido ao investimento numa medida como forma de evitar os constrangimentos de outras. Quer do ponto de vista teórico, quer prático, cada uma tem um perfil específico, com limitações evidentes e margens de possibilidade. Não são, por isso, intercambiáveis, não obstante, por razões de ordem pragmática, que se prendem com as (in)disponibilidades do sistema, frequentemente, serem manipuladas pelos técnicos como recursos funcionalmente equivalentes.

Ainda assim, há aspectos comuns na sua evolução, convergindo todas elas no sentido da formalização, da qualificação, da flexibilização e agilização crescentes.

As respostas de acolhimento extra-familiar de crianças devem ser entendidas no quadro de um sistema global, integrado e coerente – o sistema de protecção infantil – diferenciado e multimodal, com soluções de vários formatos, intensidades e perfis específicos. A sua articulação funcional e administrativa deve garantir o acesso dos utentes de acordo com as suas necessidades em evolução, contemplando a transição entre medidas. Neste quadro, todas as respostas são qualificadas, funcionando segundo padrões definidos.

As medidas de colocação previstas na Lei de Protecção de Crianças e Jovens estão ainda longe deste esquema funcional:

- não estão de facto integradas num sistema;
- a sua articulação é deficitária;

¹ Intervenção realizada no VI ENCONTRO CIDADE SOLIDÁRIA: *Crianças em risco: será possível converter o risco em oportunidade?*, promovido pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian, 23 de Maio de 2005

* Professora no Instituto de Estudos da Criança – Universidade do Minho

- o perfil específico de cada uma e as suas indicações de colocação não estão suficientemente aprofundados ou definidos;
- a sua qualificação não é generalizada;
- o acolhimento institucional goza de um estatuto globalmente desvalorizado no quadro da protecção infantil, configurando-se como último recurso, um *mal menor*, resíduo indesejável, preterido nas escolhas e nos investimentos. Esta imagem depreciada é assumida pelos profissionais que trabalham neste sector e extensiva aos seus utentes, alimentando um círculo vicioso de desqualificação.

Assim caracterizadas, as medidas de colocação extra-familiar de crianças e jovens em Portugal debatem-se com os desafios próximos da sistematização, da eficiência e da qualidade

A crítica ao acolhimento institucional de crianças e jovens

O acolhimento institucional de crianças e jovens sem suporte familiar adequado – a medida de colocação mais expressiva no nosso país, sobretudo no que respeita ao acolhimento prolongado – tem vindo a constituir-se como questão central, a partir da qual e em torno da qual se tem analisado todo o sistema de protecção, dinamizando ideias e mudanças. A taxa de institucionalização de menores, reconhecidamente excessiva, e a necessidade de criar medidas alternativas suscitaram o repensar do sistema, à luz deste objectivo.

A enunciação e a exposição das fragilidades do sistema residencial para menores geraram uma situação de crise com repercussões na identidade, no funcionamento e no desenvolvimento deste sector e, por inerência, naqueles que com ele entretinham relações de interdependência.

Esta crítica extensiva não se limita a pôr em causa os formatos específicos de actividade de algumas instituições, ou mesmo das instituições, mas vai mais longe e questiona a sua existência, os seus fundamentos e actualidade. Na censura do acolhimento institucional de crianças e jovens envolve-se todo o sistema de protecção infantil que, assim, não se isentou das suas implicações. Todavia, não obstante as reservas e o cepticismo em torno destes serviços, a realidade das solicitações e da necessidade destes dispositivos impõe-se, não tendo o seu espaço, até à data, substitutos capazes. Cria-se, deste modo, uma situação ambígua e ambivalente: oferece-se uma resposta de protecção infantil que não se recomenda; critica-se veementemente uma solução que, no entanto, é mantida e prolongada; advoga-se a

extinção daquela que constitui a opção mais representativa no conjunto das respostas de protecção infantil. Neste contexto de contornos quase esquizóides, atravessado pelas contradições, entre a censura e a permissividade, as instituições para crianças e jovens fazem um percurso difícil e solitário em tempos de crise, cuja resolução terá passado pela estagnação, rigidificação e deterioração funcional, assim como pela emergência das transformações e reconfigurações necessárias.

O impacto da institucionalização — argumentos desfavoráveis

O impacto real e efectivo da institucionalização é de difícil determinação. Na maior parte das vezes, a experiência de vida em contexto institucional constitui um aspecto de uma cadeia inextricável de acontecimentos anteriores, contemporâneos e posteriores, numa relação complexa que alguns autores comparam a uma *teia construtiva* (Fisher e Bidell, 1998). O contributo da institucionalização para o impacto global desta experiência é de difícil avaliação e porventura inútil. Tanto quanto se sabe, é a totalidade experiencial e vivencial da criança que é significativa e relevante do ponto de vista desenvolvimental, mais do que os episódios isolados, mais ou menos precoces ou mais ou menos perturbadores (Schaffer, 1990).

Por outro lado, a institucionalização não constitui uma variável homogénea e isolada; nem institucionalização é sinónimo de acolhimento institucional, nem o substantivo singular — instituição — é colectivo, isto é, não contém a realidade diversa e plural de prestações institucionais de protecção infantil. Importa, por isso, analisar as dimensões específicas dos vários contextos institucionais e a sua (in)adequação face às condições necessárias ao desenvolvimento esperado das crianças.

A maior parte da investigação sobre o impacto da experiência institucional de crianças no seu funcionamento e desenvolvimento futuros incidiu nos dispositivos institucionais característicos da primeira metade do século XX e nos orfanatos dos países de Leste. Ora, trata-se de instituições altamente deficitárias em vários domínios, que impunham altos níveis de privação às crianças internadas, o que condiciona as análises e interpretações da informação assim obtida e o conhecimento construído neste domínio. De facto, sabe-se que a severidade do impacto da institucionalização está relacionada com o grau de privação institucional e os níveis de carência aí registados. Estas instituições caracterizaram-se por serem altamente deficitárias em três níveis (Rutter, 1981/1972), nomeadamente:

- 1- nos cuidados de higiene, nutrição e saúde,
- 2- na estimulação e possibilidades de acção que propiciavam,

3- e nas relações interpessoais e de vinculação.

Sinteticamente, pode dizer-se que as crianças aqui acolhidas manifestavam problemas de crescimento físico, ao nível do funcionamento cognitivo, linguístico e do desenvolvimento e funcionamento psicossocial (Gunnar, Bruce e Grotevant, 2000).

Diversos factores condicionam a recuperabilidade destes défices, uma vez providenciadas as condições necessárias, nomeadamente (Gunnar, Bruce & Grotevant, 2000): a idade de admissão na instituição, a duração do internamento, as características da instituição, a idade à saída da instituição e a qualidade dos contextos pós-institucionais.

Isabel Alberto (2002) entende que, pelas suas características, qualquer institucionalização pode comportar consequências negativas a diversos níveis, sobretudo pela vivência subjectiva de afastamento e abandono das crianças relativamente à família e pelas atribuições depreciativas e de auto-desvalorização que pode motivar. Na verdade, a institucionalização supõe riscos objectivos e reais, designadamente, de regulamentação excessiva da vida quotidiana, invasora da definição do espaço próprio; de que a vivência grupal interfira na organização da intimidade; de que a organização institucional e a permanência prolongada das crianças dificulte a construção da sua autonomia pessoal, na medida em que suspende a construção do projecto de vida; de que o profissionalismo na prestação de cuidados bloqueie o desenvolvimento de vínculos e a expressão dos afectos.

Conscientes dos riscos, vejamos agora as possibilidades do acolhimento institucional.

Impacto da institucionalização — os argumentos favoráveis

Garantido o cumprimento dos requisitos mínimos de protecção e provisão inerente ao funcionamento dos equipamentos residenciais, surge a questão do seu papel e função e, estreitamente relacionada, da sua eficácia e qualidade.

A colocação extra-familiar deve ser entendida não apenas como o suprimento estrito de uma falha ao nível do contexto parental, mas como oportunidade de ganhos efectivos, tanto para a criança como para a família. É aqui que a definição de critérios de sucesso se torna necessária, tendo em conta a situação das crianças quando da sua entrada nos centros, quer ao nível das suas circunstâncias familiares, relacionais e sociais, quer do ponto de vista do seu desenvolvimento.

De acordo com a investigação neste domínio, o contributo que os cuidados residenciais podem dar parece não ser inferior aos das opções em alternativa. Aliás, o

acolhimento institucional apresenta um conjunto de vantagens diferenciais frente aos outros tipos de cuidados substitutivos (Zurita e Fernández del Valle, 1996), a saber:

- a) é sujeito a menos rupturas e adaptações mal sucedidas do que os outros tipos de colocação, que registam probabilidades de interrupção não previstas muito superiores;
- b) pela natureza da sua própria organização e das modalidades de relação que institui, não solicita do mesmo modo que o acolhimento familiar o estabelecimento de vínculos afectivos próximos com adultos estranhos, eventualmente sentidos pelas crianças e jovens como comprometedores das suas fidelidades pessoais às famílias de origem;
- c) também o tipo de relações instituídas na modalidade de acolhimento institucional, mais profissionais e mediadas, facilita o contacto pais-filho(a) e promove o envolvimento e a proximidade da família biológica, o que contrasta com as dificuldades de relação frequentes entre a família de acolhimento e a família de origem, com estatutos mal assimilados, cuja confusão propicia a rivalidade e a competição afectiva entre si;
- d) os centros de menores constituem contextos mais estruturados e organizados, com limites claramente definidos para os comportamentos;
- e) têm capacidade de oferta de serviços especializados para o tratamento de problemáticas específicas, constituindo um contexto privilegiado para a realização de determinadas intervenções terapêuticas;
- f) as experiências propiciadas pela vida em grupo podem ser especialmente benéficas para os adolescentes: facilitam o estabelecimento de laços com diferentes pares e adultos; favorecem o desenvolvimento de sentimentos de pertença e de cooperação em relação ao grupo; promovem a interiorização dos valores e padrões de conduta grupais, criando condições de ensaio de tomada de decisões em conjunto — enfim, favorecem a identificação com o grupo de pares e o desenvolvimento da própria identidade mediante atitudes, papéis e condutas no grupo.

Indicações do acolhimento institucional

De facto, a medida de acolhimento institucional é especialmente indicada em determinadas situações (Zurita & Fernández del Valle, 1996):

- para crianças e jovens:

- a) com dificuldades relacionais graves com os seus pares e/ou com adultos;
- b) que tenham experimentado situações graves de privação, isolamento ou maus-tratos nas suas famílias, experiências repetidas de separação ou outras colocações insatisfatórias;
- c) com dificuldades em lidar com a autoridade, interpretando o controlo do adulto como rejeição;
- d) com condutas inadmissíveis para os padrões morais e de comportamento da família, que se revela incapaz de as modificar;
- e) com défices ao nível do auto-controlo;
- f) com comportamentos perigosos para si próprios ou para os outros, requerendo protecção e controlo especiais;
- g) que tenham irmãos também em situação de risco.

• Pode ainda ser um recurso importante, e no nosso país todavia não apropriado no seu âmbito de acção (Finkesltein, 1988):

- h) como auxílio às famílias em período de crise ou de muita tensão, especialmente àquelas com filhos com necessidades educativas especiais moderadas;
- i) como apoio a longo prazo de crianças com deficiências severas e profundas ou psicóticas;
- j) como preparação de adolescentes que não possam viver com as suas famílias e precisem de um período de transição acompanhada para a vida independente;
- l) para a realização de um trabalho intensivo com pais e crianças, visando a reunificação;
- m) para a prestação de serviços de apoio continuados após a reunificação familiar;
- n) para a preparação da criança para a adopção.

A defesa e a censura dos serviços residenciais para crianças e jovens não podem, pelo exposto, ser feitas em termos absolutos e universais. Se, para a maioria das crianças, o internamento em unidades residenciais não constitui uma alternativa apropriada, para outras, pode ser e é, de facto, uma componente essencial da solução

dos seus problemas e dificuldades (Department of Health, 1998). A singularidade ou gravidade das problemáticas das crianças e/ou das suas famílias podem requerer uma atenção profissional especializada que só os centros residenciais estão em condições de garantir. Outras vezes, são dificuldades técnicas ou práticas a impossibilitar o acesso a outras formas de encaminhamento das crianças (Casas, 1988). O que está em causa é, em última análise, a adequação desta medida ao perfil dos seus utentes, portanto uma selecção criteriosa, com indicações específicas, e uma monitorização cuidadosa da sua evolução.

Os novos desafios do acolhimento institucional – uma mudança de paradigma

A atenção prestada à qualificação dos dispositivos institucionais para crianças e jovens insere-se no movimento mais vasto de transformação das respostas sociais para infância e, em particular, dos serviços de protecção, envolvendo seis linhas de evolução e mudança:

1. O desenvolvimento das perspectivas ecológicas, no quadro das quais a criança é compreendida em contexto (Hellinckx & Colton, 1993)

A inserção significativa da criança e dos seus problemas no contexto da família e do meio sócio-cultural de que provém, e o entendimento das suas dificuldades como sintoma de dinâmicas relacionais disfuncionais, motivaram transformações de relevo nas concepções e práticas neste domínio. A família — parte do problema — passa agora a ser equacionada como parte necessária da solução.

2. O reordenamento das respostas sociais

Os cuidados residenciais devem ser devidamente enquadrados como um dos elementos que integra uma estratégia mais ampla de apoio social à infância. Devem ser perspectivados como unidades de serviços inseridas na comunidade que, conforme as situações, tanto podem desempenhar funções supletivas e complementares das funções das famílias, como substitutivas, integrando-se em lógicas de intervenção sistémicas com os restantes recursos de protecção. Não constituem uma resposta exclusiva e unimodal, mas podem e devem articular a sua actuação, funcionando em diferentes regimes de intensidade e suporte e níveis de intervenção, conforme a especificidade dos casos.

3. O decréscimo das crianças institucionalizadas (Hellinckx & Colton, 1993)

4. O desenvolvimento de outras opções em alternativa ao acolhimento residencial (Madge, 1994)

Em Portugal, a ineficácia do sistema de respostas alternativas operou um fenómeno de assimilação interessante. Nas palavras de Miranda Pereira (s/d, cit. por Córias, 1995), a institucionalização passou de *último recurso* a *único recurso*, podendo ainda acrescentar-se que o acolhimento institucional se confundiu, na prática, com a institucionalização.

Todavia, a conveniência de que a institucionalização não constitua recurso sistemático ou privilegiado de colocação extra-familiar pode degenerar na necessidade compulsiva de desinstitucionalizar a qualquer custo. Pode, assim, precipitar-se a criação e o desenvolvimento de possibilidades em alternativa sem a necessária ponderação do seu ajustamento e adequação às solicitações específicas, ignorando os seus constrangimentos, assim como as exigências técnicas e administrativas que o seu funcionamento requer.

5. A evolução das características das populações atendidas (Hellinckx & Colton, 1993)

O perfil da população infantil beneficiária de protecção está a mudar, evidenciando uma tendência para o aumento da idade e da severidade dos problemas — são cada vez mais (pré)adolescentes multi-problemáticos.

6. A profissionalização crescente dos serviços (Hellinckx & Colton, 1993)

A protecção social de crianças e jovens não deve ser um sector desvalorizado e deprimido, um sistema de fim de linha, comprometido na imagem com o insucesso dos percursos de vida dos seus utentes. Admita-se o paralelo com outros homólogos: se o sistema judicial não se deixa deformar pelos problemas com que lida, respondendo a exigências sociais de legitimidade, rigor e competência, assim como o sistema de saúde não se deixa contaminar pela gravidade das situações que trata e pelo sofrimento inerente dos doentes, sujeitando a sua actuação a padrões de qualidade, de formação e especialização contínua, também o sistema de protecção deve pautar a sua actuação pelo profissionalismo e qualificação das suas intervenções, reformulando a sua imagem. Mais do que o crime, a doença ou o mau-trato, o que está em causa é o direito de acesso à Justiça, à Saúde e à Protecção Social.

De facto, a protecção de crianças e jovens em risco deve ser entendida no quadro da promoção dos seus direitos, propício à emergência de uma ética da qualidade. A

experiência da precariedade e a deficiência das condições de vida que, frequentemente, caracterizam os percursos dos menores em risco já não legitimam uma qualquer prestação, entendida como um privilégio por comparação com a sua situação depreciada... *“tão má que mais lhe vale uma decisão menos boa do que nenhuma decisão”*... Face a padrões progressivamente mais elevados de exigência ética e profissional, entende-se que a criança, como qualquer outra pessoa, tem direito a um atendimento de qualidade que a dignifique e promova o seu desenvolvimento e bem-estar.

As instituições participam desta necessária transformação de representações. O discurso de desvalorização que as envolve, extensivo aos seus profissionais, que tantas vezes o assumem e reproduzem, é um subproduto da perspectiva assistencialista sobre a prestação deste sector e o estatuto dos seus utentes. A profissionalização, a introdução de padrões de qualidade nos serviços prestados, o estudo das necessidades dos utentes de forma a adequar o perfil da sua actuação, a sistematização das intervenções, a introdução de mecanismos de avaliação e monitorização das práticas e resultados e a qualificação dos seus profissionais, são medidas necessárias de uma reforma de mentalidades e de modos de acção neste domínio.

Crê-se que as mudanças prioritárias na área da protecção de crianças e jovens em risco não se situam tanto ao nível da protecção jurídico-legal como da administrativa, da criação e flexibilização de respostas e recursos e da qualificação das práticas – aspectos para os quais a investigação académica e a formação consequente podem dar um contributo válido, teoricamente fundamentado, mas também socialmente empenhado e eticamente envolvido. Se o desenvolvimento das sociedades e o crescimento da Humanidade se reflectem na qualidade da relação construída com as crianças e no lugar social atribuído à infância, os menores em percursos de risco interpelam-nos como adultos. Na medida em que convocam a nossa responsabilidade colectiva, intimam-nos a agir. Nas suas dificuldades revelam-se, assim, os problemas que são de todos nós.

Referências bibliográficas

Alberto, I. (2002). "Como pássaros em gaiolas"? Reflexões em torno da institucionalização de menores em risco. In C. Machado & R. Gonçalves (Coords.), Violência e Vítimas de Crimes (vol. 2., pp.223-244). Coimbra: Quarteto.

- Casas, F. (1988). Las Instituciones residenciales para la atención de chicos y chicas en dificultades socio-familiares: apuntes para una discusión. Menores, 10, 37-50.
- Chisholm, K. (1998). A three year follow-up of attachment and indiscriminate friendliness in children adopted from Romanian orphanages. Child Development, 69, 1090-1104.
- Cóias, J. (1995). O Internamento de Menores como Medida Educativa Terapêutica: um Modelo de Intervenção em Meio Institucional. In D. Silva, J. Barroso, J. Cóias, & R. Bruto da Costa (Orgs.), Congresso Os Jovens e a Justiça (pp. 179-196). Lisboa: APPORT.
- Department of Health (1998). Caring for Children Away From Home. Messages from Research. Chichester: John Wiley and Sons.
- Finkelstein, N. (1988). The role of residential care: Facilitating a permanent sense of belonging for children in jeopardy of rejection and isolation. In G. Carman, & R. Small (Eds.), Permanence and family support. Washington: CWLA.
- Fisher, K., & Bidell, T. (1998). Dynamic development of psychological structures in action and thought. In W. Damon, & R. Lerner (Eds.), Handbook of Child Psychology (vol. 1). New York: Wiley.
- Goldfarb, W. (1943/1944). The effects of early institutional care on adolescent personality. Journal of Experimental Education, 12, 106-129.
- Groze, V., & Ileana, D. (1996). A follow-up study of adopted children from Romania. Child and Adolescent Social Work Journal, 113, 541-565.
- Gunnar, M., Bruce J., & Grotevant, H. (2000). International adoption of institutionally reared children: research and policy. Development and Psychopathology, 12 (1), 677-693.
- Hellinckx, W., & Colton, M. (1993). Residential and foster care in the EC. In M. Colton, & W. Hellinckx (Eds.), Child Care in the EC (pp. 232-252). Aldershot: Arena.

- Hodges, J., & Tizard, B. (1989). Social and family relationships of ex-institutional adolescents. Journal of Child Psychology and Psychiatry and Allied Disciplines, 30 (1), 77-97.
- Madge, N. (1994). Children and Residential Care in Europe. London: National Children's Bureau.
- Rutter, M. (1981). Maternal deprivation reassessed. New York: Penguin. (Trabalho original publicado em 1972)
- Schaffer, H. (1990). Making decisions about children: psychological questions and answers. Oxford Blackwell Publishers.
- Tizard, B., & Hodges, J. (1978). The effect of early institutional rearing on the development of eight-year-old children. Journal of Child Psychology and Psychiatry, 19, 99-118.
- Zurita, J., & Fernández del Valle, J. (1996). Recursos residenciales para menores. In J. Ochotorena, & M. I. Madariaga (Eds.), Manual de protección infantil (pp.393-445). Barcelona: Masson.